

## BRUSSELS KANT VOOR HAAGSE HOPJES

*Semin Suvarierol en Irene Voskamp*

**“Ambtenaren zijn inhoudsloze procesmanagers die, zodra ze een lastige vraag krijgen, een extern bureau moeten inhuren - niet om de vraag te beantwoorden, maar om hem te begrijpen.” Aldus een artikel in NRC Handelsblad. Al of niet terechte kritiek, feit is wel dat er van de eerder aangekondigde aanpassingen van het ambtelijk apparaat aan de huidige (netwerk)maatschappij nog maar weinig terecht komt. Dat het ook anders kan, bewijst de Europese Commissie in Brussel. Hoe Haagse hopjes kunnen leren van Brussels kant.**

### **WAT VERWACHTEN WE VAN HAAGSE OVERHEID?**

In elk geval verwachten we dat ze functioneert in de moderne netwerkmaatschappij en een makelaar is van ideeën en oplossingen uit die maatschappij om op basis daarvan met goed onderbouwde voorstellen naar de politiek te komen. Zo verbindt ze inhoudelijke legitimiteit met democratische.

Tot nu toe heeft de overheid haar nieuwe rol nog niet gevonden. Ze gaat problemen nog steeds op dezelfde manier te lijf, vanuit het primaat van de politiek en de departementen. Zo mist ze kansen om die problemen samen met maatschappelijke partijen op te lossen die daarvoor vanuit hun kennis, macht en invloed goed zijn toegerust.

### **WAT SCHORT ER AAN DE HAAGSE AANPAK?**

Ondanks de vernieuwingsdrang van de ambtelijke top - mede ingegeven door bezuinigingen, met slogans als ‘kleiner en beter’ of ‘de andere ambtenaar’ - zien we in de praktijk dat er verrassend vaak krampachtig wordt vastgehouden aan oude beleidsprocessen. Eerst wordt een politiek bepaalde oplossing van een probleem geformuleerd, vaak zonder inhoudelijke analyse van het vraagstuk of afweging van mogelijke oplossingsrichtingen. Vervolgens wordt er op basis van de binnenshuis aanwezige kennis een oplossing uitgewerkt en van een onderbouwing voorzien. Bij samenwerking tussen overheden staat het belang van de eigen organisatie voorop, met alle hiërarchische lijnen die daarbij horen. Onderlinge afstemming tussen departementen kost veel tijd en inspanning, zodat het uiteindelijke compromis in steen gebeiteld is.

Afstemming met 'het veld' komt helemaal achteraan in het proces, op een tijdstip dat er nauwelijks tijd meer voor is. Pas nu mogen de externe adviseurs opdraven om een snelle analyse van de beleidsomgeving te maken. Belangengroepen kunnen niet veel meer doen dan wat punten en komma's veranderen om de voorstellen op kleine, vaak ondergeschikte onderdelen aan te passen of om op kritiek te kunnen anticiperen. Teleurstelling bij de vertegenwoordigers vanuit de praktijk is het gevolg.

---

Kortom, nog steeds staat de interne ambtelijke logica van de departementen centraal in plaats van de problemen van de burger. De ambtelijke procesmanager is vooral iemand die het politiek-ambtelijke proces goed weet in te richten en niet iemand die een open dialoog met belangengroepen en deskundigen weet te organiseren. Kennis en ervaring van buiten de overheid worden nauwelijks gebruikt. Deze aanpak past niet meer in een tijd waar kennis en macht niet meer in Den Haag liggen, maar over de hele maatschappij verdeeld zijn. Zo blijken Haagse voorstellen vaak bij nader inzien niet geschikt om problemen op te lossen.

---

**HOE PAKT BRUSSEL HET AAN?** De Europese Commissie is binnen de Unie belast met het maken van beleids- en wetsvoorstellen. Zij heeft het initiatiefrecht en is daarmee de enige die binnen de Unie voorstellen kan doen voor nieuwe wetgeving. De Commissie ontleent haar macht en legitimiteit ten opzichte van de Raad van Ministers en het Europees parlement vooral aan de inhoudelijke kracht van haar voorstellen en het draagvlak dat ze daarvoor in de lidstaten weet te verwerven.

---

De Europese Commissie is qua ambtelijke omvang relatief klein. Het is voor de 40 directoraten-generaal daardoor onmogelijk om de vraagstukken die ze krijgen voorgelegd, zelf van een oplossing te voorzien. Er is dan ook een beleidsproces ontwikkeld waarbij maatschappelijke partners, deskundigen en vertegenwoordigers van de nationale bureaucratieën al in een vroeg stadium worden betrokken.

---

Om het proces goed te laten verlopen, is het strak gereguleerd. Iedereen weet waar hij aan toe is en wat er van hem wordt verwacht. Verder is het beleidsproces transparant: alle stukken zijn openbaar toegankelijk. Over het proces zelf kunnen dus geen misverstanden ontstaan. Dat schept ruimte voor de inhoudelijke input vanuit belangengroepen, het bedrijfsleven of experts, zonder dat dit ten koste gaat van de doorlooptijd van beleidsvormende processen of de onafhankelijkheid van de Brusselse bureaucratie.

---

## **WELKE STAPPEN ONTMOETEN WE IN HET BRUSSELSE BELEIDSPROCES?**

Om te beginnen lanceert de Commissie een zogeheten Groenboek, waarin zij een beleids-

probleem inventariseert. Het Groenboek vormt de agenda voor het beleidsproces en biedt ruimte voor een brede inbreng van inzichten vanuit maatschappelijke organisaties, lidstaten en deskundigen.

Vervolgens publiceert de Commissie een Witboek, waarin de oplossingsrichting wordt uitgewerkt. Hier is ruimte voor meer gerichte inbreng.

Daarna is het tijd om de wetsvoorstellen concreet uit te werken. De commissieambtenaren doen dat niet alleen: comités met commissieambtenaren als secretaris spelen hierbij een belangrijke rol. Ook hier is weer ruimte voor deskundige inbreng.

Heeft het verantwoordelijke directoraat-generaal de tekst van het voorstel gereed, dan wordt deze aan de andere betrokken directoraten voorgelegd voor hun commentaar.

Deze ambtelijke afstemmingsronde mag maximaal 10 of 15 dagen duren. Directoraten die binnen deze termijn niet reageren, worden geacht het eens te zijn met het beleidsvoorstel. Zo wordt eindeloos getouwtrek tussen departementen voorkomen. Alleen bij fundamentele wijzigingen van het voorstel begint de consultatieronde opnieuw.

Het voorstel is nu gereed voor de besluitvorming door de Commissie, Raad en Parlement.

## WAT ZIJN DE RANDVOORWAARDEN VOOR DIT PROCES? We signaleren

twee belangrijke randvoorwaarden om dit proces goed te laten verlopen.

- In de eerste plaats is de Commissie onpartijdig ten opzichte van de verschillende belangengroepen en lobbyisten. Om dat te garanderen, zijn minimum normen van raadpleging opgesteld. Zowel de verschillende koepelorganisaties en individuele organisaties, als lidstaten hebben een inbreng. Al hun commentaar wordt gepubliceerd op de site van de Commissie, zodat de herkomst van inhoudelijke inbreng duidelijk is. Bovendien legt de Commissie verantwoording af over de manier waarop zij het commentaar heeft verwerkt.
- In de tweede plaats vormt de Brusselse bureaucratie een eenheid bij de ondersteuning van het college van Commissarissen. Om dit te bereiken wordt veel geïnvesteerd in het 'esprit de corps' van de Commissie. Zo bestaat er slechts één procedure om bij de Commissie als beleidsambtenaar in vaste dienst te komen: het concours. Eenmaal binnen bestaat er mobiliteit binnen de Europese Commissie. De managers zijn verplicht om na vijf jaar een nieuwe functie te nemen en de ambtenaren worden gemotiveerd om naar een andere afdeling, directoraat of directoraat-generaal over te stappen. De ambtenaren krijgen zo een breed beleidsprofiel en kunnen inzichten van het ene beleidsterrein meenemen naar het andere. Dit alles maakt het gemakkelijker om binnen de Commissie een netwerk op te bouwen en te onderhouden.

## WAAR ZIT DE WINST? De winst zit vooral op twee punten. Brussel is verplicht om alle beleidsprocessen integraal te benaderen. Dat betekent dat elk onderwerp moet worden

bekeken vanuit zowel de sociale, economische als milieu-invalshoek. Dit nodigt ambtenaren uit om de expertise van alle verwante beleidsdirectoraten te gebruiken.

Het feit dat het proces van beleidsontwikkeling strak is gereguleerd betekent dat er weinig ruimte is om procedures te vertragen door kaarten tegen de borst te houden. Want hoe eerder de standpunten van andere directoraten bekend zijn, hoe soepeler het proces kan verlopen.

---

**HOE PAKT HET IN DE PRAKTIJK UIT?** Om te laten zien hoe de processen in Den Haag en Brussel verlopen, hebben we een korte literatuurvergelijking gemaakt over de pogingen van zowel de Haagse als de Brusselse bureaucratie om de regeldruk en administratieve lasten zo veel mogelijk te beperken. De verschillen in aanpak en de resultaten spreken voor zich!

---

Klachten vanuit het bedrijfsleven over regeldruk leiden in Nederland sinds 2002 tot een aanpak van administratieve lasten. Het regeerakkoord stelt als doel om binnen de regeerperiode een reductie van de administratieve lasten van 25% te realiseren. Daarvoor krijgt elk departement een taakstelling van 25% opgelegd, onafhankelijk van hun aandeel in de administratieve lasten. Dit leidt tot een aanpak die vooral kwantitatief gericht is en die bovendien min of meer los staat van andere initiatieven om wetgeving te verbeteren. Na een aantal jaren blijken bedrijven bitter weinig te merken van de aanpak van de administratieve lasten. Onderzoek van de Commissie Stevens toont bovendien aan dat een beperkt aantal irritaties bij bedrijven de oorzaak is van de gevoelde regeldruk - en niet wetgeving in algemene zin.

---

We schetsen vier redenen waarom de aanpak faalt:

- de aanpak start met het formuleren van een niet onderhandelbare doelstelling in het regeerakkoord;
  - de aanpak maakt geen integraal onderdeel uit van een algemener programma van beleid van wetgevingskwaliteit;
  - er is een strikte uitvoeringsstructuur neergezet die met name kwantitatief gericht is en niet gericht is op problemen van bedrijven;
  - pas na enkele jaren komt onderzoek beschikbaar naar de feitelijke problemen die lasten voor bedrijven veroorzaken.
- 

**IN BRUSSEL** Ook Brusselse regelgeving veroorzaakt hoge administratieve lasten. De aanpak hiervan is geregeld in het Witboek 'Governance'. Administratieve lasten vormen een onderdeel van een breder 'better regulation program'. Ook hier is het streven een kwantitatieve doelstelling van 25% reductie. Het instrument

voor kostenmeting vormt echter onderdeel van een integraal instrument dat is ontwikkeld voor de beoordeling van wetgevangs- en beleidsinitiatieven.

Voor de begeleiding van het instrument zijn daarnaast verschillende andere maatregelen genomen. Zo is er een 'High Level Group' ingesteld met experts uit alle lidstaten. Er is begonnen met de aanpak van enkele terreinen waarop de administratieve lastendruk het hoogst is, om zo successen te boeken waar bedrijven het meest van merken. Het actieprogramma volgt een transparante aanpak en speelt voortdurend in op de input van belanghebbenden in heel Europa. En tenslotte krijgen Europese bedrijven de mogelijkheid om nauw bij de metingen te worden betrokken, bijvoorbeeld via diepgaande interviews.

---

**ALS HET AAN ONS LIGT** De Brusselse en Haagse bureaucratie zijn allebei op zoek naar nieuwe werkwijzen om in de netwerkmaatschappij beter beleid te maken. Maar Den Haag kan in die zoektocht nog wel een paar Brusselse lessen leren. Als het aan ons lag, zouden dan ook de volgende aanpassingen worden gedaan:

- willen de Haagse ambtenaren beleidsproblemen kunnen begrijpen en oplossen, dan moeten ze verzamelaars worden van kennis uit de samenleving;
- laat de ambtenaren niet alleen naar die samenleving luisteren, maar die ook actief laten meeschrijven aan voorstellen;
- voer een strakke planning in van de ambtelijke voorbereiding van het beleidsproces. Dat voorkomt discussie en vertraging. Gebruik de vrijgekomen tijd voor inhoudelijke afwegingen en debatten;
- maak het beleidsproces van het begin tot einde echt transparant. Alles wat op grond van de WOB openbaar is, moet op het internet terug te vinden zijn;
- stel heldere regels op voor de raadpleging van belangengroepen en houd je daar van begin tot einde aan;
- creëer één rijksdienst en verminder de rol van de afzonderlijke departementen. Dat gaat onderlinge rivaliteit tussen ambtenaren en diensten tegen;
- ten slotte: formuleer nadrukkelijk wat er van de ambtenarij zelf wordt verwacht op het gebied van toetsing van voorstellen in de samenleving. Daarmee voorkom je dat belangrijke onderdelen van het beleidsproces, zoals het raadplegen van het veld, worden uitbesteed aan externe adviesbureaus.

---

De ambtenaar die geen 'inhoudsloze procesmanager' is, maar middenin de netwerkwereld rond een beleidsproces kan functioneren, is de door ons gewenste makelaar van ideeën en oplossingen uit de maatschappij waarop we al zo lang wachten.

---